



Laboratorium Ilmu Politik
Jurusan Ilmu Politik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Andalas

Working Paper Series

**PENDALAMAN DEMOKRASI INDONESIA DI ARAS LOKAL:
Kasus Pilkada Lanampung Pasca Reformasi**

Hertanto

Laboratorium Ilmu Politik, Jurusan Ilmu Politik,
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Andalas
Volume 1, No 4/2010

Diterbitkan oleh :
Laboratorium Ilmu Politik,
Jurusan Ilmu Politik,
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,
Universitas Andalas,
Padang, Sumatera Barat,
Indonesia.

The LIP Working Paper Series adalah media komunikasi ilmiah dari anggota Laboratorium Ilmu Politik, Jurusan Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Andalas mengenai hasil-hasil penelitian dan pertukaran gagasan-gagasan. Para penulis dari komunitas ilmu politik dari manapun diundang untuk menulis dalam *Working Paper Series* ini.

Penanggung Jawab : Ketua Jurusan Ilmu Politik
Pemimpin Redaksi : Bakaruddin Rosyidi Ahmad
Wakil Pemimpin Redaksi : Irawati
Dewan Direksi : Aidinil Zetra, Sadri Chaniago, Tengku Rika Valentina, Doni Hendrik
Sekretaris Redaksi : Zulfadli
Alamat Redaksi : Laboratorium Ilmu Politik,
Jurusan Ilmu Politik,
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,
Universitas Andalas,
Kampus Limau Manis,
Padang, Sumatera Barat,
Indonesia
Telp : +62 751 71266
Email : lip.unand@gmail.com

ISBN 978-602-98387-5-6



Perpustakaan Nasional Republik Indonesia

Pendalaman Demokrasi Indonesia di Aras Lokal: Kasus Pilkada Langsung Pasca Reformasi, oleh Hertanto (LIP Working Paper Series 01/04)

Hertanto

1. Pilkada
2. Transisi
3. Konsolidasi
4. Demokrasi

Copyright © 2010 Hertanto

Desain & Layout : Canang Bagus

Dicetak oleh :
Laboratorium Ilmu Politik,
Jurusan Ilmu Politik,
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,
Universitas Andalas,
Padang, Sumatera Barat,
Indonesia.

DAFTAR ISI

| | |
|---|----|
| Kata Pengantar | 1 |
| Daftar Isi | 2 |
| Abstrak | 3 |
| Pendahuluan | 4 |
| Perubahan, Transisi, dan Konsolidasi | 4 |
| Pendalaman Demokrasi : Pengalaman Lampung | 7 |
| Persaingan Elite dan Parpol | 9 |
| Konflik Pemilukada | 11 |
| Penyelenggara Pemilukada | 12 |
| Perilaku Pemilih, Peran Media Massa dan Masyarakat Sipil | 12 |
| Penutup | 13 |
| Daftar Pustaka | 15 |

ABSTRAK

Dinamika politik nasional selepas reformasi mencerminkan dinamika politik lokal. Setelah duabelas tahun reformasi, apakah masa transisi telah berakhir? setelah dua periode pemilu secara langsung (2005 & 2010), apakah demokrasi lokal di Lampung telah terkonsolidasi? Atau dengan kata lain, apakah pendalaman demokrasi lokal telah terkonsolidasi? Samuel P. Huntington (1991) pernah mencatat bahwa, era transisi mestinya berakhir setelah ada dua kali pemilu berkala yang demokratis, dimana pemilu-pemilu tersebut mengantarkan suatu rezim demokratis, yang bekerja atas dasar konstitusi yang demokratis pula. Sedangkan Diamond (1999) menyebutkan bahwa konsolidasi merupakan legitimasi demokrasi yang luas dan kuat sebagai suatu "rezim" yang dianggap benar dan tepat oleh masyarakat. Konsolidasi ditandai oleh pembiasaan perilaku dan norma serta kepercayaan, dimana elit politik percaya pada legitimasi demokrasi dan saling menghargai hak satu sama lain untuk mendapatkan kekuasaan berdasarkan *rule of law* dan konstitusi, serta organisasi masyarakat dan partai politik mendukung – atau setidaknya tidak menolak – demokrasi, aturan dan lembaga konstitusional negara, serta lebih dari 70% publik percaya bahwa demokrasi merupakan sistem yang paling tepat. Mengacu pada pendapat kedua pakar tersebut maka dinamika politik lokal di Lampung pascareformasi menandai telah berakhirnya masa transisi, yaitu dengan terselenggaranya pemilu pada periode kedua tahun 2010. Namun dinamika tersebut baru sampai pada taraf pendalaman demokrasi prosedural, yang ditandai oleh pergantian kekuasaan politik secara berkala melalui pemilu. Dinamika politik Lampung belum sampai pada tahap pendalaman demokrasi substansial, karena masih ditandai: a) perilaku elit dan partai politik yang masih rentan konflik dan sulit menerima kekalahan dalam pemilu; b) perilaku penyelenggara pemilu (KPU) yang tidak independen; c) lemahnya fungsi kontrol NGO; dan c) belum berkembangnya budaya politik partisipan pada level masyarakat..

Keyword : Pilkada, transisi, konsolidasi, demokrasi

TENTANG PENULIS

HERTANTO Lahir di Tegal, 10 Oktober 1960. Menyelesaikan pendidikan sarjana muda dan sarjana (S1) di jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Universitas Diponegoro Semarang (1985). Menyelesaikan pendidikan pascasarjana Ilmu Politik pada FISIPOL Universitas Gadjah Mada Yogyakarta (1997). Saat ini kandidat doktor Sains Politik pada Fakultas Sains Sosial dan Kemanusiaan Universiti Kebangsaan Malaysia. Sehari-hari bekerja sebagai dosen pada Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Universitas Lampung (Unila). Pernah menjabat sebagai Dekan FISIP Unila (2004-2008), dan pernah menjabat sebagai Purek I Bidang Akademis di Universitas Muhammadiyah Lampung (2000-2001). Pernah mengikuti program *Internship* (magang dosen dalam negeri) di Pusat Antar-Universitas (PAU) Universitas Gadjah Mada selama tiga bulan (1989) di bawah bimbingan Prof. Dr. Mubyarto (alm). Menulis Buku Ajar "Dasar-dasar Ilmu Pemerintahan" (1998); menulis dan menyunting buku "*Pemilu 1999 di Lampung*" (2002); menulis tentang "Urgensi dan Relevansi Piagam Jakarta dalam Konteks Politik Islam dan Nasional", dalam Anton Syafruni & Saad Sobari. 2005. *Muhammadiyah dan Dinamika Demokrasi Lokal*. Lampung: STIH Kotabumi. Menulis tentang "Ilmu Pemerintahan Lama dan Kybernologi", dalam Taliziduhu Ndraha. 2005. *Kybernologi Sebuah Rekonstruksi Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Rineka Cipta. Menulis Buku Ajar "*Teori-teori Politik dan Pemikiran Politik di Indonesia*" (2006), Bandar Lampung: Unila Press. Menulis tentang "Dewan Perwakilan Daerah (DPD) antara Kenyataan dan Kemauan", dalam Yuswanto & Tisnanta. 2007. *Peran Ideal DPD RI dalam Sistem Ketatanegaraan RI*. Bandar Lampung: Fakultas Hukum Unila. Menulis karya-karya ilmiah hasil penelitian yang diterbitkan dalam jurnal "Komunitas" (1994-2000), jurnal "Sosiologi" FISIP Unila (2000); dan jurnal "Lahan Kering" Unila (Volume 22, Nomor 1, Maret 2000). Tesis S2 berjudul "Perubahan Politik Global dan Perkembangan Demokratisasi di Indonesia 1985-1995" diterbitkan dalam jurnal *Berkala Penelitian Pasca Sarjana* Universitas Gadjah Mada Yogyakarta (ISSN: 0215-7268; November 1997, Jilid 10, Nomor 4A). Aktif menulis artikel opini di Harian Lampung Post sejak tahun 1990, dan penerbitan lokal lain seperti Lampung Ekspres, Tabloid Koridor, Lensa Generasi, dan Radar Lampung. Pernah menulis artikel di Harian Bernas Yogyakarta (1996).

Pendahuluan

Indonesia pascareformasi telah menyelenggarakan tiga kali Pemilu legislatif (1999, 2004, 2009), serta dua kali Pemilu Presiden dan wakil presiden secara langsung (2004 dan 2009). Banyak perubahan yang telah terjadi sebagai petunjuk berlangsungnya transisi dari sistem politik Orde Baru yang otoriter menuju sistem politik yang demokratis. Namun muncul sejumlah pertanyaan, setelah duabelas tahun reformasi, apakah masa transisi telah berakhir? Dan sudahkah Indonesia saat ini telah memasuki era konsolidasi demokrasi? Sedangkan pada aras lokal, pertanyaan yang sama pun berlaku, setelah dua periode (2005 & 2010) menyelenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung (Pemilukada atau Pilkada), apakah demokrasi lokal di Lampung telah terkonsolidasi? Atau dengan kata lain, apakah pendalaman demokrasi lokal telah terkonsolidasi?

Di Lampung pada tanggal 30 Juni 2010 telah diselenggarakan Pemilihan Umum Kepala Daerah untuk tujuh kabupaten dan kota, yaitu Kota Bandar Lampung, Kota Metro, Kabupaten Lampung Selatan, Kabupaten Lampung Timur, Kabupaten Way Kanan, Kabupaten Pesawaran, dan Kabupaten Lampung Tengah (putaran 1 tanggal 12 Agustus dan putaran 2 tanggal 29 September 2010). Sedangkan pemilihan umum Gubernur Lampung telah dilaksanakan pada tahun 2008 yang lalu. Penyelenggaraan Pemilukada tahun 2010 di Lampung merupakan momentum penting untuk mengukur perjalanan demokratisasi yang telah berlangsung selama 12 tahun periode reformasi.

Perubahan, Transisi, dan Konsolidasi

Perubahan politik di suatu negara bisa diikuti dengan transisi atau bisa tidak (bila hanya sekedar pergeseran kepala pemerintahan tanpa pergantian rezim). Transisi politik berarti peralihan rezim dari suatu bentuk pemerintahan kepada bentuk pemerintahan yang lain. Transisi merupakan selang waktu (interval) antara satu rezim politik dengan rezim (aturan main) yang lain. Di satu sisi, transisi dibatasi oleh dimulainya proses perpecahan sebuah rezim otoritarian, dan di sisi lain, oleh pengesahan beberapa bentuk demokrasi, atau kembalinya beberapa bentuk pemerintahan otoriter, atau kemunculan suatu alternatif revolusioner (O'Donnell & Schmitter, 1993).

Syarat terjadinya transisi demokratis, menurut Huntington (1991), adalah: a) berakhirnya rezim authoritarian; b) munculnya pemerintahan demokratis; dan c) adanya konsolidasi demokrasi. Dua syarat pertama itu telah terjadi di Indonesia, yaitu (a) berakhirnya rezim otoriter yang ditandai oleh jatuhnya pemerintahan Soeharto pada 21 Mei 1998 kemudian digeser kepada B.J. Habibie, dan (b) munculnya pemerintahan demokratis yang ditandai dengan dilantikannya Abdurrahman Wahid sebagai presiden RI melalui hasil pemilu demokratis tahun 1999. Sedangkan, syarat ketiga tentang tahap konsolidasi (pengukuhan) demokrasi masih menjadi perdebatan di kalangan pengamat politik.

Sebagian besar pengamat menganggap sampai saat ini Indonesia belum mengalami konsolidasi demokrasi tetapi baru sebatas liberalisasi politik.

Konsolidasi demokrasi merupakan stabilitas dan ketahanan demokrasi (O'Donnel, 1993). Sedangkan Diamond (1999) menyebutkan konsolidasi sebagai legitimasi demokrasi yang luas dan kuat sebagai suatu "rezim" yang benar dan tepat bagi masyarakat. Konsolidasi ditandai oleh pembiasaan perilaku dan norma serta kepercayaan, dimana elit politik percaya pada legitimasi demokrasi dan saling menghargai hak satu sama lain untuk mendapatkan kekuasaan berdasarkan *rule of law* dan konstitusi, serta organisasi masyarakat dan partai politik mendukung – atau setidaknya tidak menolak – demokrasi, aturan dan lembaga konstitusional negara, serta lebih dari 70% publik percaya bahwa demokrasi merupakan sistem yang paling tepat.

Penguatan demokrasi menjadi harapan rakyat Indonesia akan berkembangnya sistem politik yang demokratis secara kekal. Namun sampai saat ini ada beberapa kendala untuk mencapai hal itu. Ilmuwan politik Samuel P. Huntington (1991) pernah mencatat bahwa, era transisi mestinya berakhir setelah ada dua kali pemilu berkala yang demokratis, dimana pemilu-pemilu tersebut mengantarkan suatu rezim demokratis, yang bekerja atas dasar konstitusi yang demokratis pula. Apabila merujuk pada hal tersebut, mestinya Indonesia sudah layak disebut telah masuk ke era konsolidasi demokrasi karena telah lebih dari dua kali menyelenggarakan pemilu, yaitu pada 1999, 2004 dan 2009. Tetapi, menurut Alfian (2009) ada beberapa catatan yang meragukannya. *Pertama*, aturan main dan teknis pemilu masih berubah-ubah. DPR menyetujui UU tentang Pemilu, lantas Mahkamah Konstitusi "merevisinya", dan pemerintah pun belakangan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) tentang Pemilu. Menilik dari fenomena demikian, sepertinya tidak ada proses penguatan atas *electoral law* yang ada, selalu berubah dan perubahan itu membawa eksese yang mengganggu proses konsolidasi demokrasi. *Kedua*, proses demokrasi kita juga belum mengarah pada penguatan kelembagaan (institusi) partai-partai politik, yang terjadi justru deinstitutionalisasi dan pragmatisme partai politik. Mestinya partai bukan semata-mata untuk arena "main-main" para "petualang politik". Oleh sebab itulah, proses demokrasi di Indonesia masih berada dalam wilayah *unconsolidated democracy*.

Senada dengan Alfian, Sparringa (2009) menuturkan bahwa era konsolidasi demokrasi justru sudah dimulai sejak 10 tahun terakhir. Konsolidasi sama dengan masa transisi yang, menurut ukuran progresif, berlangsung dua tahun. Adapun dalam ukuran konservatif lamanya sekitar 10 tahun. Dengan perhitungan tersebut, setelah Pemilu tahun 2009 Indonesia seharusnya sudah dapat memetik buah dari transisi demokrasi yang dijalankan selama ini. Namun, hal itu sepertinya belum dapat terwujud karena parpol masih butuh waktu lebih lama lagi untuk mengonsolidasikan dirinya.

Masih belum berhasilnya konsolidasi parpol selama ini, antara lain terlihat dari kualitas parlemen di Indonesia. Parlemen dibangun dari dua unsur, yaitu pemilu dan parpol. Dalam 10 tahun terakhir, pemilu sudah berjalan cukup demokratis. Namun, representasi dan akuntabilitas parlemen masih jauh dari harapan, yang antara lain terlihat dari maraknya korupsi dan lemahnya penegakan hukum di lembaga itu.

Subono (2008) pun berpendapat bahwa kondisi struktural yang ada saat ini sangat tidak memadai untuk pendalaman demokrasi (*deepening democracy*) di Indonesia. Faktanya kalangan oligarkis, baik politik maupun ekonomi, masih tetap berkuasa, baik di tingkat lokal maupun nasional. Sementara itu, masyarakat tetap saja lemah peran dan posisinya. Kebebasan sipil dan politik yang ada, dan juga pemilu yang dijalankan, baik di tingkat nasional maupun lokal, dalam banyak kasus malah semakin memperkuat politik identitas, konflik, politik uang, dan korupsi, tanpa perbaikan ekonomi dan kesejahteraan sosial yang berarti bagi masyarakat banyak. Penyebabnya ada dua pandangan, yaitu pertama pendapat kaum progresif yang menganggap bahwa masalah utamanya ada pada neoliberalisme global yang merupakan penghambat demokrasi sejati di Indonesia. Ini artinya, proyek neoliberalisme yang mengusung pasar bebas, swastanisasi, deregulasi dan pengurangan atau penghapusan pembelanjaan publik bagi pelayanan sosial, yang harus menjadi target perlawanan sebelum mempromosikan demokrasi di Indonesia.

Sementara pendapat kedua dari kalangan konservatif ("status-quo") yang didasarkan pada teori "demokrasi sekuensi" (*sequence democracy*). Menurut mereka, demokrasi pada umumnya baru bisa tumbuh dan berkembang melalui sejumlah kondisi dan pengalaman. Ini artinya, beberapa kondisi yang ada seperti tegaknya *rule of law*, tingkat pembangunan ekonomi, kesetaraan dan kesejahteraan masyarakat, stabilitas sosial-politik, dan manajemen pemerintahan yang baik harus terbangun dan mapan terlebih dahulu sebelum kemudian demokrasi dipromosikan (Berman, 2007).

Berbagai pendapat para pengamat tersebut menyimpulkan bahwa konsolidasi (penguatan) demokrasi di Indonesia belum terselenggara. Lantas apakah kita harus pesimis dan berbelok arah lagi mengambil jalan otoriterisme untuk mencapai kesejahteraan dan keadilan? Tidak. Yang dibutuhkan adalah kesabaran untuk memberi waktu bagi penguatan instrumen-instrumen atau lembaga-lembaga demokrasi, dan aktor-aktor politik yang terus mendorong pelembagaan instrumen demokrasi agar lebih substansial, baik di tingkat nasional maupun di tingkatan lokal. Demokrasi membutuhkan partisipasi dan komitmen dari seluruh lapisan masyarakat, terutama para pemimpinnya. Ketika para pemimpin memahami substansi tujuan negara, maka mereka berkewajiban merantas segala penghalang bagi terwujudnya konsolidasi demokrasi dan kesejahteraan rakyat.

Selama 10 tahun lebih proses reformasi menunjukkan bahwa pelebagaan instrumen demokrasi di Indonesia sudah berjalan dengan baik. Sebut saja misalnya, hak sipil dan politik, pemilu damai berkala, *good governance*, dan karenanya demokrasi kita sudah “*on the right tracks*” (UNDP, Bank Dunia). Artinya, inilah modal pendalaman dan konsolidasi demokrasi saat ini dan di masa-masa mendatang.

Pendalaman Demokrasi: Pengalaman Lampung

Sejak reformasi, Provinsi Lampung telah menyelenggarakan tiga kali pemilihan gubernur. Pertama kali dilakukan pada tahun 2002, kedua (Pilgub ulang) tahun 2004 yang dua-duanya dipilih oleh DPRD, dan ketiga tahun 2008 yang dipilih langsung oleh penduduk Lampung. Ketiga pemilihan Gubernur Lampung itu merupakan dinamika proses demokratisasi di Lampung pascareformasi yang menjadi pembelajaran politik.

Bermula dari pemilihan gubernur Lampung tahun 2002 oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dimenangkan oleh Alzier Dianis Tabranie (Ketua Dewan Pimpinan Cabang PDI-P Kabupaten Lampung Selatan) mengalahkan Oemarsono (calon *incumbent* dari Fraksi PDI-P DPRD Provinsi Lampung dan direstui oleh Ketua Umum DPP PDIP, Megawati Sukarno Putri). Tetapi, kemenangan Alzier Dianis Tabranie ini tidak “diakui” oleh Presiden Megawati (Ketua Umum PDIP) karena Alzier tidak direstuinnya dan tidak dicalonkan oleh Fraksi PDIP Lampung, serta ditambah lagi Alzier kemudian ditahan oleh Polda Lampung karena sejumlah tuduhan kasus pidana. Selanjutnya Menteri Dalam Negeri (Hari Sabarno) membatalkan kemenangan Alzier tersebut dan memerintahkan DPRD Lampung untuk melakukan pemilihan gubernur (pilgub) ulang sesuai dengan Keputusan Mendagri No. 161.27-598 tahun 2003 tanggal 1 Desember 2003 dan Surat Mendagri No. 121.27/2989/SJ tanggal 1 Desember 2003.

Pilgub ulang pada tahun 2004 dimenangkan oleh Komisaris Jendral Polisi (purnawirawan) Sjachroedin Zaenal Abidin Pagar Alam sebagai gubernur dan wakil gubernur Syamsurya Riyacudu (Pengurus Golkar Lampung, adik KSAD [waktu itu] Jendral Ryamizard Riyacudu) yang dicalonkan oleh Fraksi PDIP. Namun, pilgub ulang dan kemenangan Sjachroedin ini tidak diakui oleh Partai Golkar Lampung pimpinan Alzier Dianis Tabrani (setelah dipecat oleh ketua umum PDIP, Alzier kembali ke Partai Golkar Lampung, sebelum ke PDIP Alzier adalah bendahara partai Golkar Lampung) karena pilgub ulang dianggap tidak sah. Delegitimasi Partai Golkar ini menemukan pbenarnya setelah Keputusan Mahkamah Agung Nomor 437 K/TUN/2004 tanggal 17 Juni 2005 membatalkan SK Mendagri yang membatalkan kemenangan Alzier Dianis Tabrani pada pemilihan gubernur pertama tahun 2002. Oleh karena itu, Pimpinan DPRD Lampung (Ketua DPRD dari Partai

Golkar) menerbitkan Surat Keputusan Nomor 15 tahun 2005 tanggal 14 Juli 2005 yang tidak mengakui kedudukan Gubernur Sjachroedin dan Wakil Gubernur Syamsurya. Keputusan ini didukung oleh semua fraksi di DPRD Lampung, kecuali FPDIP.

Sejak terbitnya SK DPRD No. 15/2005 itulah hubungan antara Gubernur Lampung dengan DPRD Lampung tidak harmonis. Akibat ketidakharmonisan hubungan ini terjadi beberapa perubahan dalam mekanisme pemerintahan di Lampung, antara lain:

1. DPRD Lampung menolak membahas dan mengesahkan APBD Perubahan tahun 2005 dan RAPBD tahun 2006.
2. APBD Lampung tahun 2006 disahkan dengan Peraturan Gubernur atas dasar APBD 2005.
3. Gubernur melarang semua kepala Dinas dan kepala instansi di pemda Lampung melakukan "hearing" dengan DPRD Lampung.
4. Gubernur menghentikan semua dana belanja aparatur dewan yang meliputi honor, perjalanan dinas, dan tunjangan-tunjangan lain (tetapi tidak termasuk anggota Fraksi PDIP dan anggota lain yang tidak berseberangan dengan gubernur).
5. Gubernur menolak pengesahan dan pengusulan pergantian antar waktu (PAW) anggota DPRD Lampung yang berasal dari fraksi di luar FPDIP.

Implikasi dari ketidakharmonisan tersebut antara lain adalah macetnya sejumlah proyek pembangunan dan tertundanya biaya operasional sejumlah instansi publik seperti rumah sakit daerah, dan lain-lain. Sedangkan pada tingkat masyarakat, ada sebagian kelompok masyarakat yang terimbas pro-kontra antara kelompok yang mendukung Gubernur dan sebagian lain mendukung DPRD. Namun, pro-kontra ini lebih nampak sebagai perseteruan antara Partai Golkar (pimpinan Alzier) dan PDIP (pimpinan Sjachroedin, yang terpilih sebagai ketua DPD PDIP Lampung awal tahun 2006).

Konflik mereda memasuki tahun 2007 setelah ada mediasi dari pemerintah pusat dan adanya ketentuan memajukan pemilihan gubernur pada tahun 2008, karena setiap pilkada yang bersamaan waktunya dengan pemilu dan pilpres tahun 2009 maka harus dimajukan atau diundurkan. Semua partai sepakat bahwa konflik politik akan diselesaikan melalui mekanisme pemilihan gubernur secara langsung pada tahun 2008.

Pada Pemilu Gubernur Lampung 3 September 2008 jumlah pasangan calon gubernur dan calon wakil gubernur yang ditetapkan oleh KPU Provinsi Lampung ada 7 pasang cagub/cawagub. Lima pasang cagub/cawagub yang diusung oleh partai politik dan gabungan partai politik, serta dua pasang calon gubernur dan wakil gubernur dari jalur perorangan (calon independen). Jumlah ini

dianggap sebagai rekor "terbanyak" untuk pasangan cagub/cawagub di Indonesia saat itu, mengingat dalam pilgub di provinsi-provinsi lain pasangan calon peserta masih di bawah jumlah itu (4-5 pasang). Namun bila dikaitkan dengan peta politik di Lampung, jumlah pasangan calon gubernur dan wakil gubernur yang akan berlaga di pilgub 2008 jauh hari sudah diprediksi antara 4-5 calon. Hal ini terutama didasarkan dari jumlah parpol yang telah mendapatkan jumlah kursi signifikan di DPRD Provinsi Lampung. Pasangan calon gubernur dan wakil gubernur membengkak setelah disetujuinya calon perorangan boleh ikut berlaga dalam pemilu Gubernur Lampung. Para calon ini meliputi: Alzier Dianis-Bambang Sudiby (Golkar, PKB); Andi Ahmad-Suparjo (Demokrat, PPP); Muhajir-Andi Arief (Perorangan); Oemarsono-Thomas Azis (PKPB, PKPI); Sjachroedin-Joko Umar (PDIP); Sofyan Yakob-Bambang (Perorangan); Zulkifli Anwar-Yanto (PAN, PKS).

Penyelenggaraan Pemilu Gubernur tahun 2008 di Lampung merupakan momentum penting untuk mengukur perjalanan demokratisasi yang telah berlangsung selama 10 tahun periode reformasi. Ada beberapa alat ukur yang akan dipakai untuk mengkaji hal itu, yaitu bagaimana elite daerah dan partai politik bersaing memenangkan kompetisi politik, yang dimulai dari proses seleksi atau rekrutmen calon kepala daerah. Bagaimana pertarungan politik tersebut berpotensi konflik baik horizontal maupun vertikal. Bagaimana profesionalisme penyelenggara Pemilukada; dan bagaimana partisipasi pemilih, termasuk perilaku pemilih, kampanye dan peran media dalam Pemilukada tersebut.

Pemilu Gubernur Lampung 2010 juga merupakan bagian integral dari proses pendalaman demokrasi politik lokal yang untuk pertama kali kepala daerah pada tingkat provinsi dipilih secara langsung oleh rakyat. Dibandingkan dengan pilgub yang pertama dan kedua yang dipilih oleh DPRD, pemilu gubernur tahun 2008 lebih dinamis karena adanya calon independen/perorangan yang akan terlibat dalam kompetisi pertama kali dalam pilkada di Indonesia. Harapannya, pemilu gubernur akan lebih memberikan kontribusi terhadap kualitas calon dan kuatnya legitimasi gubernur yang terpilih.

Persaingan Elite dan Parpol

Kompetisi elite di Lampung pascareformasi untuk menduduki jabatan gubernur lebih beragam dibandingkan pada masa pemerintahan Orde Baru. Pada masa Orde Baru persaingan calon gubernur berlangsung secara tertutup dan hanya pada pusaran elite pusat (ABRI, Birokrasi, Golkar). DPRD Lampung saat itu hanya terima jadi siapa calon yang harus dipilih sebagai gubernur difinitif, dan kebanyakan berasal dari kalangan militer aktif dan bukan "putra daerah". Sedangkan pada

masa pascareformasi persaingan cenderung terbuka dan sepenuhnya berasal dari elit lokal atau mantan elit nasional yang berasal dari Lampung.

Elit local yang berusaha bersaing sebagai calon berasal dari birokrat daerah, mantan birokrat, pengusaha local, pengurus daerah parpol, jendral purnawirawan. Pada pilgub 2002 dan 2004, para elit tersebut sepenuhnya diusung oleh partai-partai politik. Sedangkan pada Pilgub 2008 para calon dari kalangan elit yang lebih beragam lagi karena calon perorangan boleh ikut berkompetisi. Para calon Gubernur Lampung ini meliputi Alzier Dianis Thabrani (pengusaha dan ketua umum Partai Golkar Lampung) dan calon wakilnya Bambang Sudiby (purnawirawan jendral AD bintang satu); Andi Ahmad Sampurna Jaya (mantan Bupati Lampung Tengah) dan calon wakilnya Suparjo (Direksi PT Perkebunan X); Muhajir Utomo (Guru Besar Unila) dan calon wakilnya Andi Arief (mantan aktivis mahasiswa); Oemarsono (mantan Gubernur Lampung 1997-2002) calon wakilnya Thomas Azis (Ketua Partai Demokrat Lampung); Sjachroedin ZP (*Incumbent* Gubernur Lampung, purnawirawan jendral polisi bintang tiga, mantan deputy Kapolri) dan calon wakilnya Joko Umar Said (mantan Asisten Sekda Provinsi Lampung); Sofyan Yakob (purnawirawan jendral polisi bintang tiga, mantan Kapolda Jakarta) dan wakilnya Bambang (Pengusaha lokal); Zulkifli Anwar (mantan Bupati Lampung Selatan) dan calon wakilnya Yanto (Pengurus PKS, wakil ketua DPRD Kabupaten Tanggamus). Pilgub Lampung 2008 ini dimenangkan oleh pasangan Sjachroedin-Joko Umar Said dalam satu putaran.

Perkembangan lain dalam pemilihan Gubernur Lampung adalah fenomena dominasi elit local etnis jawa pada setiap pasangan calon gubernur atau calon wakilnya. Fenomena ini pun berkembang dalam setiap pemilukada bupati dan walikota di Lampung. Fenomena ini berkembang atas asumsi dari kalangan elit parpol bahwa para pemilih adalah mayoritas penduduk beretnis Jawa. Pragmatisme dan oligarkisme di lingkungan partai politik ini dituding para pengamat sebagai penyebab belum berkualitasnya rekrutmen para calon gubernur dan wakil gubernur Lampung. Kekuasaan dalam mengambil keputusan di partai hanya ditentukan oleh segelintir elite saja. Mekanisme penetapan calon pun lebih didasarkan atas kompromi-kompromi politik yang sangat oportunistik.

Secara umum, proses transisi politik dari otoritarian menuju demokratisasi yang salah satunya dicerminkan dalam pelaksanaan pemilihan secara langsung telah terperangkap menjadi sistem yang oligarkis, baik di lingkungan partai politik maupun di lembaga-lembaga politik. Karena itu, perkembangan demokrasi kita belum mengarah pada penguatan kelembagaan partai-partai politik, yang terjadi justru deinstitutionalisasi partai politik. Partai politik tereduksi menjadi semata-mata hanya sebagai kendaraan politik (*political vehicle*) para elite politik. Kader partai begitu

mudahnya pindah-pindah partai politik, tanpa harus merasa “malu”. Padahal, demokrasi modern mestinya mengarah pada kehadiran partai-partai politik yang terlembagakan secara kuat dengan memperjuangkan harapan dan aspirasi rakyat untuk menghalau kemiskinan, ketidakadilan, kenaikan harga, konflik vertikal maupun horizontal, ketidakamanan dan rasa takut ancaman kejahatan. Sesuai janji-janji ketika mereka berkampanye.

Konflik Pemilukada

Potensi konflik pilkada tahun 2010 ini yang digelar di 244 daerah tidak bisa diremehkan. Bercermin dari pilkada sepanjang 2005–2008, dari 486 pilkada yang digelar hampir separonya bermasalah. Dari 22 pilkada untuk memilih gubernur dan wakil gubernur, sebanyak 14 hasil pilgub diajukan sengketa ke Mahkamah Agung (MA), yang selanjutnya dialihkan ke Mahkamah Konstitusi (MK). Kemudian dari 364 pilkada bupati-wakil bupati, sebanyak 163 diajukan ke pengadilan lantaran ada sengketa. Sedang dari 90 pilkada wali kota-wakil wali kota, sebanyak 33 dibawa ke pengadilan. Sebagian besar konflik pilkada dipicu persoalan penghitungan suara dan masalah daftar pemilih tetap (DPT). Sebagian yang lain lantaran ada dugaan ketidaknetralan KPU (Direktur Jenderal Kesatuan Bangsa dan Politik Depdagri, 2010).

Dalam konteks itulah, kisaran konflik politik di Lampung menjadi semakin kencang bergerak secara vertikal dan horizontal. Persaingan menguat dan ketat dari setiap tokoh untuk jabatan politik (Gubernur, Wakil Gubernur) sikap dukung/tidak mendukung, atau siapa akan mendapatkan apa dan berapa banyak. Itu semua merupakan fenomena proses pilgub 2008 dan pemilu 2009 saat itu, yang antara lain berimbas pada: pertama, fenomena Musdalub dipercepat pada beberapa parpol (Golkar, PPP); kedua, pemecatan-pemecatan pengurus parpol atau pada organisasi anak partainya; ketiga, konflik elit yang dipelihara atau rebutan kantor partai; keempat, pucuk pimpinan parpol yang ingin bertahan selama-lamanya agar tetap punya kendali dominan sehingga bisa tetap bertahan duduk lagi di DPRD; Kelima, intervensi pimpinan pusat/DPP untuk memelihara dukungan dan tetap bisa bertahan di DPR. Kondisi ini semakin kompleks dengan bercampurnya konflik etnis laten yang telah menjadi tradisi turun temurun di kalangan masyarakat Lampung.

Dampak buruk lain konflik tersebut ada sikap saing curiga terhadap pernyataan-pernyataan elemen masyarakat yang dianggap mengarah pada keberpihakan kepada kelompok/pihak tertentu, serta terbelahnya para akademisi. Juga adanya ekses konflik yang mengakibatkan macetnya aktivitas pemerintahan karena terjadi “pencampur-adukan urusan politik dengan pemerintahan”. Konflik politik di Lampung ini sebenarnya lebih nampak sebagai konflik elit yang didukung oleh masing-masing tim suporternya, jadi bukan pada level masyarakat. Indikasi ini muncul salah

satunya dari tidak terjadinya konflik secara masif pada masyarakat umum. Pusaran konflik politik di pusaran elit Lampung ini pun pada akhirnya diselesaikan melalui mekanisme hukum di pengadilan. Termasuk pembatalan atas terpilihnya Sjachroedin dan Joko Umar Said oleh KPU Lampung dan usulan kepada DPRD untuk tidak melantik calon terpilih tersebut, sebenarnya merupakan kepanjangan dari konflik lama yang bersumber dari kasus pilgub ulang tahun 2004 yang lalu.

Penyelenggara Pemilukada

Tidak kalah seru adalah persaingan menuju penetapan komisi pemilihan umum daerah (KPUD). Sejak salah seorang anggota KPU pusat menyatakan bahwa keanggotaan KPUD Lampung saat itu tidak lagi punya otoritas untuk melaksanakan pemilu gubernur, pilpres, maupun pemilu legislatif, karena akan segera habis masa jabatannya; maka berbagai pihak yang berkepentingan mulai ancap-ancang untuk bisa ikut dalam proses seleksi anggota KPUD Lampung yang baru. Ada yang kepentingan dan tujuannya untuk mengawal pemilu yang demokratis, namun banyak pula pihak-pihak yang punya kepentingan bagi kemenangan/keuntungan tokoh-tokoh yang akan berlaga dalam kompetisi.

Dalam konteks itulah KPU Lampung pun terbentuk dari figur-figur yang berasal dari kepentingan yang tidak independen. Tim seleksi yang dibentuk atas usulan dari unsur pemerintah daerah, DPRD, dan KPU pusat tidak lepas dari kepentingan partai-partai besar. Hal yang sama juga terjadi dalam pembentukan panitia pengawas (Panwas) pemilukada. Sehingga sulit berharap kinerja mereka akan netral dan independen untuk menghasilkan kompetisi yang demokratis dan menghindarkan konflik. Indikasi ini muncul pada setiap proses tahapan pemilukada yang masing-masing lembaga itu justru lebih sering menciptakan konflik di antara mereka sendiri. Mereka lebih menonjolkan egonya masing-masing berseteru atas dasar kepentingannya sendiri. Dengan begitu, mereka lebih mementingkan kepentingannya sendiri dan abai terhadap kepentingan yang lebih tinggi dalam menyelenggarakan sebuah even demokrasi lokal yang jujur dan adil.

Perilaku Pemilih, Peran Media Massa dan Masyarakat Sipil

Pragmatisme dan oligarkisme politik dalam pemilukada telah menumbuhkan gejala apatisme dan pesimisme dalam masyarakat pemilih. Karena masyarakat beranggapan pemilukada tidak lebih dari ajang pertarungan kepentingan pribadi dan kelompok, sehingga pemilukada tidak akan terselenggara secara jujur. Kalangan pemilih juga cenderung dipengaruhi adat kebiasaan pemilih. Adat kebiasaan itu diwarnai persepsi politik atas pertimbangan primordial, khususnya dalam masyarakat yang preferensi politiknya terbatas. Karena itu pula pemilukada sulit

menghasilkan pemimpin yang berintegritas. Meski banyak pilihan, bukan berarti kelompok golput (*non-voters*) menipis. Ada lapisan masyarakat yang apatis terhadap banyaknya pilihan dengan alasan substansial maupun teknis. Tingkat pemilih masyarakat dalam pemilukada Lampung 2008 pun hanya sekitar 70%. Oleh karena itu, kontrol masyarakat yang sistematis di kalangan kelompok dan organisasi masyarakat sipil cenderung menurun drastis. Indikasi ini muncul dengan tidak banyaknya kelompok yang mendaftarkan diri ke KPUD sebagai pemantau independen. Ini tantangan bagi para caleg dan partai.

Walaupun sekarang akses pada informasi jauh lebih mudah pada era reformasi, terjadi pula beberapa kecenderungan pers yang memprihatinkan, seperti kepentingan di balik pers, '*money for stories*' dan sensasionalisasi berita (Alfian, 2009). Dalam zaman di mana kemajuan teknologi inovasi berkembang, halusinasi melalui media semakin kuat. Media hadir menyajikan tanda-tanda menggiurkan rakyat melalui layanan iklan. Sebaliknya masyarakat mudah tergoda dengan pencitraan, imig, seduksi dan rayuan. Maka menjadi pemimpin saat ini tidak cukup dengan hanya terampil memimpin tetapi juga harus mampu menjadi aktris, sehingga dia selalu menjadi idola massa. Popularitas pemimpin bukan terletak pada pembelaan terhadap orang-orang terpinggirkan. Pemimpin yang berpihak pada orang-orang miskin dan lemah, itu berarti dia harus siap menjadi tidak populer.

Konsekuensi dari pilkada yang selalu meningkat jumlah calon yang berkompetisi adalah semakin ketatnya persaingan. Masing-masing berebut simpati untuk saling mengungguli. Anggapan bahwa siapa yang paling gigih mengampanyekan diri, dialah yang kemungkinan berpeluang lebih besar daripada yang pasif. Diperlukan banyak modal, khususnya finansial, untuk mendongkrak citra, terutama bagi yang kadar popularitasnya rendah. Kecenderungan politik uang dan kampanye negatif (*black campagne*) untuk mengalahkan lawannya sangat kental.

Penutup

Mencermati perkembangan politik lokal di Lampung selama lima tahun terakhir ini, bahwa proses demokratisasi sedang berlangsung sekarang ini menimbulkan sejumlah persoalan antara lain budaya politik masih belum melahirkan budaya politik yang sehat seperti pengabaian terhadap etika politik. Supermasi hukum belum bisa ditegakkan, karena masih dipengaruhi bayang-bayang kekuasaan yang sangat kuat. Kemudian, hubungan ekonomi-politik secara makro juga masih mengindikasikan kuatnya pola hubungan kelompok pengusaha dan elite kekuasaan untuk kepentingan-kepentingan yang menguntungkan untuk keduabelah pihak.

Pada sisi lain, Lampung pada era otonomi ini masih dikategorikan sebagai wilayah provinsi miskin di Indonesia. Ini isu strategis paling menonjol di Lampung di samping masalah layanan publik (kesehatan murah, pendidikan murah). Sumber masalah utamanya antara lain adalah KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme).

Civil Society dan pers mempunyai peran dalam menanam kebiasaan-kebiasaan demokrasi pada masyarakat pemilih. Peran mereka akan memandu masyarakat untuk bisa memilih menurut hati nuraninya agar tidak kehilangan otonomi diri dalam menentukan pilihan politis. Kehilangan otonomi bisa terjadi karena hegemoni kekuasaan yang bermetamorfosis dalam bentuk persuasi materi, finansial, dan layanan iklan. Jika ambisi kekuasaan berubah rupa menjadi persuasi, maka yang ditonjolkan adalah penampilan/pencitraan (Lyotard, 2006).

Dengan demikian, keberhasilan pemilukada Lampung 2010 antara lain akan ditentukan oleh seberapa cekatan dan profesionalnya KPUD, serta efektivitas paswas dalam mengontrol tahapan pemilukada, selain tentu saja kualitas partisipasi dan kedewasaan politik masyarakat dan para calon dan partai politik.

DAFTAR PUSTAKA

- Alfian, M. Alfian. 2009. *Otokritik Demokrasi Ekstra Liberal Pemilu 2009*. [Laman web: Rabu, 08 April].
- Diamond, Larry, 2003, *Developing Democracy Toward Consolidation*, IRE Press, Yogyakarta.
- Hertanto, dkk, (Ed), 2002, *Evaluasi Pemilu 1999 di Lampung*, Bandar Lampung: Unila Press.
- Huntington, Samuel P, 1995, Gelombang Demokratisasi Ketiga, penerjemah Asril Marjohan, judul asli *The Third wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- O'Donnell, Guillermo & Philippe C. Schmitter, 1993, *Transisi Menuju Demokrasi: Rangkaian Kemungkinan dan Ketidakpastian*, Jakarta: LP3ES.
- Sparringa, Daniel, 2008, "Transisi Demokrasi di Indonesia: Menstrukturkan Sebuah Peta Jalan Baru", dalam Akbar Tanjung, *The Golkar Way*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Direktur Jenderal Kesatuan Bangsa dan Politik Depdagri, 2010, *Radar Lampung*, 14 Januari 2010.